dr Jan Herczyński
Uniwersytet Warszawski

Wskaźniki oświatowe jako narzędzie diagnozy lokalnych systemów oświatowych

1. Wskaźniki oświatowe

Dostępne diagnostyczne analizy polskiej oświaty są często ograniczone do różnych aspektów związanych z wynikami nauczania (*output indicators*). Najważniejsze źródła tych informacji to system egzaminów zewnętrznych oraz projekty międzynarodowe (w tym PISA). Bez wątpienia wiedza i umiejętności uczniów opuszczających szkołę są bardzo ważnym miernikiem skuteczności jej pracy i powinny być systematycznie badane i diagnozowane, zwłaszcza z punktu widzenia edukacyjnej wartości dodanej (EWD). Informacja ta jest ważna przede wszystkim dla szkół, ich dyrektorów i nauczycieli, a także rodziców i uczniów. Istotna jest także dla jednostek samorządu terytorialnego (JST) jako organów prowadzących szkoły. Samorządy co prawda nie mają znaczących kompetencji w obszarze poziomu nauczania i jakości oświaty, jednak ich decyzje zarządcze pośrednio wpływają oczywiście na warunki kształcenia i poziom nauczania. Dotyczy to decyzji o zmianie sieci szkół i ich profili nauczania, ich doposażeniu, o poziomie zatrudnienia w szkołach, zwłaszcza w zakresie wsparcia dydaktycznego[1] (przyznawanie szkołom etatów pedagogów, psychologów, logopedów). Doświadczenia Kwidzyna[2] pokazują, że skuteczna polityka oświatowa miast powinna być oparta na wiarygodnych pomiarach dydaktycznych. Istotny jest zwłaszcza fakt, że wyniki egzaminów zewnętrznych nie są wystarczające do skutecznej poprawy pracy szkół, gdyż informacje zwrotne przychodzą późno (gdy już absolwenci opuszczą szkoły).

Trzeba jednak mieć na uwadze, że do efektywnego zarządzania lokalnymi systemami oświatowymi potrzebne są nie tylko informacje o wynikach uczniów, ale także różnorodne dane dotyczące bieżącej pracy szkół, ich organizacji i finansowania (*process indicators*). Przykładem takiego użytecznego i ważnego wskaźnika jest średnia wielkość oddziału klasowego (liczba uczniów w klasie) w szkołach różnego typu. Z jednej strony ilustruje ona w sposób syntetyczny warunki, w jakich odbywa się proces nauczania, zaś z drugiej strony ma bezpośredni wpływ na koszty jednostkowe prowadzenia szkół (wydatki w przeliczeniu na jednego ucznia). System oświatowych wskaźników odniesienia, przygotowany w ramach projektu systemowego „Doskonalenie strategii

[1] J. Herczyński, E. Stożek, A. Borek, *Ocena potrzeb szkoły na podstawie osiągnięć uczniów oraz wyników ewaluacji zewnętrznej* [w:] M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, tom 3 Biblioteczki Oświaty Samorządowej, ICM, Warszawa 2012.

[2] M. Piotrowski, *Pomiar dydaktyczny i polityka projakościowa gminy w obszarze oświaty* [w:] M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, tom 7 Biblioteczki Oświaty Samorządowej, ICM, Warszawa 2012.

zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym"[3], zawiera 24 wskaźniki oświatowe, obejmujące różne kwestie organizacyjne i finansowe[4].

Praktyczna użyteczność wskaźników oświatowych, zarówno związanych z pomiarem dydaktycznym, jak i mających charakter organizacyjny i finansowy, wynika przede wszystkim z możliwości ich porównywania. Od samego początku rozumiała to Centralna Komisja Egzaminacyjna (CKE) oraz Okręgowe Komisje Egzaminacyjne (OKE), które dostarczając samorządowi średnie wyniki uczniów w prowadzonych przezeń szkołach podają jednocześnie średnie wojewódzkie i krajowe. W ten sposób samorząd może umieścić wyniki swoich szkół na tle krajowym, jak też porównać je między sobą. Może także porównać wyniki jednej szkoły w kolejnych latach, chociaż jest to trudniejsze, gdyż średnie wyniki krajowe nie są znormalizowane (są różne z roku na rok). Porównania dynamiczne wymagają więc odpowiedniej normalizacji. Podsumowując, można sformułować trzy sposoby porównywania wskaźników[5]:

1. Porównywanie między sobą wskaźników dla konkretnych oddziałów klasowych danej szkoły albo szkół prowadzonych przez dany JST. Jest to *wewnętrzna diagnoza lokalnego systemu szkolnego.*
2. Porównywanie wskaźników danej szkoły lub danej JST z innymi samorządami na różnych poziomach agregacji (województwo, kraj). Jest to *porównawcza diagnoza lokalnego systemu szkolnego*.
3. Porównywanie wskaźników danej szkoły albo danego samorządu w kolejnych latach. Można to określić jako *dynamiczną diagnozę lokalnego systemu szkolnego*.

Każdy z tych sposobów porównań pozwala na uzyskanie odmiennych informacji i analiz, a więc jest odmiennym instrumentem diagnostycznym, który może służyć odmiennym celom. Warto je więc omówić oddzielnie.

Na zakończenie wstępu podkreślmy, że niniejszy artykuł ogranicza się do diagnozy lokalnych systemów szkolnych wykonywanych na potrzeby samorządu terytorialnego. Oznacza to, że koncentrujemy się na diagnozach problemów dotyczących zarządzania siecią i finansowania szkół. Ze względu na dostępną obszerną literaturę dotyczącą diagnozowania potrzeb i problemów szkół w oparciu o wyniki egzaminów zewnętrznych i zwłaszcza edukacyjną wartość dodaną[6], omawiamy tylko wykorzystanie oświatowych wskaźników odniesienia.

---

[3] Jest to projekt systemowy realizowany przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w partnerstwie z Uniwersytetem Warszawskim (UW). Autor artykułu jest koordynatorem projektu ze strony UW.

[4] Wskaźniki te podzielone są na cztery obszary. Patrz: J. Herczyński, *Wskaźniki oświatowe*, tom 6 Biblioteczki Oświaty Samorządowej, ICM, Warszawa 2012.

[5] M. Herbst, *Wykorzystanie wskaźników w Informacjach oświatowych* [w:] J. Herczyński (red.), *Informacje oświatowe*, tom 5 Biblioteczki Oświaty Samorządowej, ICM, Warszawa 2012.

[6] E. Stożek, *Wykorzystanie trzyletnich wskaźników egzaminacyjnych do zarządzania lokalną oświatą* [w:] *Jakość oświaty jako efekt zarządzania strategicznego. Materiały szkoleniowe dla przedstawicieli JST*, ORE, Warszawa 2012; K. Szmigel, *Wykorzystanie edukacyjnej wartości dodanej w lokalnej polityce oświatowej*, XIV Konferencja Diagnostyki Edukacyjnej, Opole 2008; R. Dolata, *Edukacyjna wartość dodana jako metoda oceny efektywności nauczania na podstawie wyników egzaminów zewnętrznych*, CKE Warszawa 2007.

2. Wewnętrzna diagnoza lokalnego systemu szkolnego

Przez *wewnętrzną diagnozę lokalnego systemu szkolnego* rozumiemy, jak wspomniano wyżej, porównawczą analizę szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez dany samorząd (nie należy jej mylić z diagnozą wewnętrznych problemów danej szkoły lub danego oddziału szkolnego). Celem tej diagnozy jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy warunki pracy i prowadzenia procesu nauczania w naszych szkołach są porównywalne? W szczególności, czy są szkoły pod pewnymi względami uprzywilejowane, podczas gdy warunki pracy w innych szkołach są wyraźnie gorsze?
- Czy poziom zatrudnienia w szkołach jednego typu (przedszkola, szkoły podstawowe etc.) jest zbliżony, czy też są istotne różnice wymagające korekt? Dotyczy to przede wszystkim nauczycieli nietablicowych oraz personelu niedydaktycznego.
- Jakie są najważniejsze niezaspokojone problemy naszych szkół, i w szczególności jakie powinny być priorytety organu prowadzącego w odniesieniu do planowanych inwestycji bądź korekt poziomu zatrudnienia w szkołach?

Do identyfikacji i oceny problemów występujących w lokalnym systemie oświatowym można wykorzystywać wskaźniki oświatowe, przede wszystkim poprzez porównanie wybranych wskaźników wszystkich szkół i placówek prowadzonych przez dany samorząd. Przypomnijmy tu, że obok wskaźników odniesienia, a więc takich wskaźników, które już obecnie są dostępne na wielu poziomach agregacji, gminy i powiaty dysponują także wieloma wskaźnikami lokalnymi, które mogą oszacować na podstawie dostępnych danych[7].

Do wskaźników odniesienia należą między innymi już wspomniana średnia wielkość oddziału szkolnego, średnia liczba etatów nauczycielskich w przeliczeniu na oddział, średnia tygodniowa liczba godzin nauczania nauczycieli pełnozatrudnionych, średnie wydatki bieżące w przeliczeniu na jednego ucznia i na jeden oddział. Do wskaźników lokalnych można zaliczyć poziom frekwencji uczniów w szkołach, migracje uczniów między obwodami szkolnymi szkół itp.

Bez wątpienia porównanie tych wskaźników wszystkich szkół podstawowych i gimnazjów danej gminy (i analogicznie szkół ponadgimnazjalnych danego powiatu) pokaże pomiędzy tymi szkołami wiele różnic. Pierwszym punktem diagnozy musi być sprawdzenie, czy te różnice są faktyczne, czy też wynikają z błędów sprawozdawczych (zawartych w Systemie Informacji Oświatowej (SIO) albo w innych sprawozdaniach gminy). Trzeba dodać, że jest wiele możliwych źródeł błędów w SIO, od podania błędnego typu szkoły (na przykład ogólnodostępnej zamiast specjalnej) aż do zwykłych błędów liczbowych. Dopiero weryfikacja otrzymanych wskaźników da organowi prowadzącemu precyzyjną informację, pod jakimi względami i w jakim zakresie funkcjonowanie poszczególnych szkół jest zbliżone, a w czym szkoły faktycznie różnią się między sobą.

[7] J. Herczyński, *Wskaźniki oświatowe…*

W drugim kroku niezbędne jest określenie charakteru tych różnic. Występuje tu wiele możliwości:

1. Naturalne, drobne różnice, bez wpływu na codzienną pracę szkół, wynikające z nieuniknionych fluktuacji liczby uczniów, poziomu wykształcenia nauczycieli itp. Te różnice, zwłaszcza jeżeli nie mają systematycznego charakteru (to znaczy na przykład mają odmienny kierunek w kolejnych latach), można ignorować.
2. Różnice znaczące, mające istotny wpływ na funkcjonowanie poszczególnych placówek, wynikające ze świadomych, uzasadnionych decyzji samorządu. Na przykład podjęto decyzję, aby z różnych względów utrzymać niewielką szkołę podstawową (duża odległość do najbliższej szkoły, przewidywany wzrost liczby uczniów w nadchodzących latach etc.), więc szkoła ta ma wyjątkowo nieliczne, drogie w utrzymaniu oddziały klasowe. Powiat może uznać, że ze względu na środowisko społeczne, w którym pracuje dana szkoła zawodowa, potrzebuje ona dodatkowego wzmocnienia w postaci kilku etatów pedagogów, psychologów i doradców metodycznych, których w przeliczeniu na jednego ucznia i na jeden oddział okaże się w danej szkole o wiele więcej niż w porównywalnych szkołach zawodowych. Są to więc międzyszkolne różnice, które gmina (bądź powiat) zna, akceptuje i jest gotowa nadal utrzymywać.
3. Istotne różnice pomiędzy szkołami, niewynikające z przyjętej polityki oświatowej samorządu, lecz powstałe na skutek braku troskliwego monitorowania, możliwych przeoczeń, zbiegu niepowiązanych ze sobą decyzji etc. Może to dotyczyć na przykład poziomu zatrudnienia administracji, stołówki i obsługi w szkołach. Niezbędne jest wówczas wychwycenie źródeł tych różnic i ocena, czy wskazują one na błędy w zarządzaniu lub złe monitorowanie pracy szkoły, czy też na uzasadnione odmienne potrzeby szkół, które należy uwzględnić i w przyszłości zaspokoić.

Organ prowadzący powinien poddać takiej analizie porównawczej wiele wskaźników opisujących funkcjonowanie szkół. Znaczna ich część zapewne trafi do pierwszych dwóch wymienionych kategorii, to jest będą albo bardzo niewielkie, albo do zaakceptowania z konkretnych powodów przez gminę lub powiat. Jednak identyfikacja zróżnicowania, które dla organu prowadzącego jest zaskoczeniem i które jednocześnie dotyczy spraw istotnych, powinna stać się ważnym punktem wewnętrznej diagnozy lokalnego systemu szkolnego.

Należy też wspomnieć o dodatkowym, bardzo ważnym czynniku. W niektórych gminnych i powiatowych systemach szkolnych występują problemy, które są w danym samorządzie powszechnie znane, o których trudno jest mówić otwarcie, jeżeli za nimi ukrywają się konflikty społeczne. Może to być na przykład tradycyjna niechęć lub nawet wrogość wsi lub części miasteczka, która uniemożliwia lub przynajmniej bardzo utrudnia racjonalizację sieci szkolnej (rodzice z niechętnych sobie wsi są przeciwni uczęszczaniu ich dzieci do jednej szkoły). Może to być bardzo nierówna sytuacja społeczna (zamożność, poziom wykształcenia) różnych grup społecznych. Jeżeli dostępne są wskaźniki pozwalające te różnice opisać, mogą zostać użyte jako neutralny, obiektywny język przedstawiania i omówienia tych problemów.

W trzecim kroku diagnozy organ prowadzący powinien spojrzeć na występujące pomiędzy szkołami różnice, biorąc pod uwagę kilka powiązanych wskaźników. Może się bowiem zdarzyć tak, że dwa wskaźniki pokażą odmienne, na pierwszy rzut oka odmienne różnice, i konieczna będzie dodatkowa analiza. Przykładem takiej sytuacji, wcale nierzadkim w polskich warunkach, jest odmienny rozkład dwóch zbliżonych, ale odmiennych wskaźników: wydatków bieżących w przeliczeniu na jednego ucznia i wydatków bieżących w przeliczeniu na jeden oddział klasowy. W szkołach położonych na terenach wiejskich wydatki bieżące w przeliczeniu na ucznia są zazwyczaj większe, nierzadko parokrotnie wyższe niż w szkołach położonych w mieście lub w dużych wsiach. Te wysokie jednostkowe koszty kształcenia wynikają przede wszystkim z małych oddziałów klasowych. Jednak okazuje się często, że w tych szkołach wydatki bieżące w przeliczeniu na jeden oddział są **niższe** niż w szkołach o dużych oddziałach. Jednak to właśnie wydatki w przeliczeniu na oddział określają faktyczny wysiłek finansowy gminy prowadzenia szkół (wydatki na wynagrodzenia nauczycieli i na dużą część wyposażenia szkół zależą od programu nauczania, a nie od liczby uczniów w klasie). Innymi słowy, wobec niemożności konsolidacji sieci szkół, ze zrozumiałych powodów organ prowadzący stara się uchronić przed nadmiernym wzrostem kosztów jednostkowych i redukuje koszty w przeliczeniu na oddział. Innymi słowy, wysokie koszty jednostkowe maskują względne niedofinansowanie małych szkół wiejskich.

Powyższy przykład pokazuje, że analiza jednego wskaźnika oświatowego jest niewystarczająca i może czasem prowadzić do błędnych konkluzji. Funkcjonowanie szkół odzwierciedla społeczne napięcia i oczekiwania. Diagnoza lokalnego systemu szkolnego musi uwzględniać ten kontekst społeczny pracy szkół. Niezbędne jest więc zarówno krytyczne spojrzenie na różne wskaźniki liczbowe, jak i wyjście poza analizę czysto ilościową.

3. Porównawcza diagnoza lokalnego systemu szkolnego

Przez *porównawczą diagnozę lokalnego systemu szkolnego* rozumiemy, jak określiliśmy we wstępie, porównanie charakterystyki szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez dany samorząd (traktowanych jako całość) ze szkołami prowadzonymi przez inne samorządy, na różnych poziomach agregacji. Porównanie to z zasady może dotyczyć tylko oświatowych wskaźników odniesienia[8]. Celem tej diagnozy jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- Czym się różnią prowadzone przez nas szkoły od szkół prowadzonych przez inne JST, podobne do naszego samorządu? Pod jakimi względami i w jakim zakresie odbiegamy od średniej krajowej i wojewódzkiej?
- Czy wydatki bieżące w przeliczeniu na jednego ucznia i w przeliczeniu na jeden oddział w szkołach prowadzonych przez daną gminę lub dany powiat są znacząco wyższe lub znacząco niższe niż średnie krajowe albo średnie w samorządach zbliżonych do naszego? Z czego wynikają te różnice?

[8] Wskaźniki lokalne, opisane w poprzednim rozdziale, może obliczyć dla swoich szkół tylko organ prowadzący, ich wartości nie są więc dostępne dla na przykład porównań wojewódzkich.

Dwa istotne poziomy agregacji zostały wymienione we wstępie, mianowicie poziom kraju i poziom danego województwa. Warto jednak zauważyć, że dla różnych celów diagnostycznych przydatne jest wykorzystanie dodatkowych poziomów agregacji. Na przykład gmina wiejska położona w wysoko zurbanizowanym województwie będzie wolała porównać swoją sieć szkolną z innymi gminami wiejskimi bardziej niż ze średnią wojewódzką, ponieważ średnia ta będzie przede wszystkim odbijać miejski charakter większości szkół w województwie. Duże różnice między województwami wynikają często z odmiennych cech województw, takich jak udział ludności miejskiej lub poziom zamożności społeczeństwa. Dlatego województwa nie są najlepszym punktem odniesienia dla samorządów. Z tego powodu oświatowe wskaźniki odniesienia obliczane są na następujących poziomach agregacji, obok krajowego i wojewódzkich:

- Poziom agregacji zależny od wielkości JST (decyle gmin i kwartyle powiatów ze względu na liczbę mieszkańców).
- Poziom agregacji zależny od zamożności JST (decyle gmin i kwartyle powiatów ze względu na dochody własne JST w przeliczeniu na jednego mieszkańca).
- Poziom agregacji zależny od typu funkcjonalnego JST (siedem typów funkcjonalnych gmin, dwa typy powiatów[9]).

Oczywiście, obok wymienionych powyżej trzech poziomów agregacji jednostki samorządu terytorialnego stosują w praktyce wiele innych sposobów grupowania gmin i powiatów. Oddzielny, bardziej użyteczny dla swoich specyficznych potrzeb poziom agregacji tworzy na przykład Unia Metropolii Polskich, zrzeszająca 12 największych miast w Polsce. Dla nich porównania ze wszystkimi miastami na prawach powiatu jest mniej użyteczne.

Warto podkreślić szczególne znaczenie w warunkach polskich średnich ogólnokrajowych. Standardy oświatowe, takie jak na przykład standardy zatrudnienia nauczycieli oraz innego personelu dydaktycznego, a także administracji i obsługi, standardy wydatków w przeliczeniu na ucznia i na oddział lub standardy wyposażenia szkół w komputery, nie zostały w Polsce określone. Niektóre ważne wielkości, takie jak liczba uczniów w oddziale klasowym, zostały określone tylko przez podanie widełek (dolne i/lub górne dopuszczalne wartości). Samorządom trudno jest określić, czy organizacja pracy w prowadzonych przez nie placówkach jest poprawna, czy zaplanowane środki budżetowe są wystarczające wysokie czy może nadmierne, czy poziom wykorzystania pomieszczeń szkolnych jest właściwy, i wreszcie, czy dyrektorzy szkół wnioskujący o dodatkowe inwestycje lub nowe etaty mają rację. Wobec braku standardów oświatowych ich rolę z konieczności odgrywają krajowe oświatowe wskaźniki odniesienia.

Jest to szczególnie ważne dla szkół, których w skali kraju jest stosunkowo niewiele, na przykład dla szkół specjalnych. Każdy powiat prowadzi tylko kilka szkół specjalnych. Szkoły te mają niewielkie oddziały klasowe, zatrudniają

[9] Wyróżniono następujące funkcjonalne typy gmin: miasta na prawach powiatu, gminy w ramach aglomeracji, miasta poza aglomeracjami, gminy przemysłowe, gminy popegeerowskie, mieszane gminy rolnicze, typowe gminy wiejskie. Powiaty podzielono na powiaty grodzkie i ziemskie. Patrz: J. Herczyński, *Wskaźniki oświatowe...*

z konieczności duży personel pomocniczy, więc w porównaniu ze szkołami ogólnodostępnymi są bardzo drogie zarówno w przeliczeniu na jednego ucznia, jak i w przeliczeniu na jeden oddział. Nie jest łatwo ocenić racjonalność i zasadność tych wysokich wydatków. W szczególności zarządowi powiatu trudno jest przekonać radnych, że wydatki te nie wynikają bynajmniej z niegospodarności i błędów zarządzania. W tej sytuacji średnie krajowe wydatki na ucznia i na oddział szkoły specjalnej stają się dla powiatu swoistym standardem, ważnym punktem odniesienia. Dzięki możliwości porównania swoich wydatków ze średnimi na poziomie kraju i na przykład województwa, na którego terenie leży, powiat uzyskuje pożyteczną informację zwrotną, która pozwala na adekwatną ocenę swojego wysiłku finansowego. Pozwala na bardziej racjonalną ocenę, czy wydatki te są stosunkowo wysokie, czy stosunkowo niskie. Samorząd, mając do dyspozycji również inne wskaźniki efektywnościowe na poziomie kraju, takie jak średnia wielkość oddziału klasowego i średnia liczba etatów nauczycielskich w przeliczeniu na oddział, może lepiej ocenić funkcjonowanie swoich szkół specjalnych, a więc i prowadzić swoją politykę oświatową. Wiedza jest też przydatna jako argument w trudnych dyskusjach z wydziałem budżetowym na temat finansowania szkół specjalnych.

4. Dynamiczna diagnoza lokalnego systemu szkolnego

Przez *dynamiczną diagnozę lokalnego systemu szkolnego* rozumiemy porównanie wskaźników oświatowych danego samorządu w kolejnych latach szkolnych. Może to obejmować zarówno zmiany wskaźników konkretnych szkół, jak i całej sieci szkolnej, przy czym rzecz jasna wskaźniki muszą być analizowane oddzielnie dla różnych typów szkół (przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów etc.). Celem tej diagnozy jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- W jaki sposób zmieniają się prowadzone przez nas szkoły? Czy zmiany te dotyczą w równym stopniu wszystkich typów szkół (przedszkoli, szkół podstawowych etc.)? Czy zmiany wszystkich szkół danego typu zachodzą równolegle i w podobny sposób?
- Jak zmiany zachodzące w naszych szkołach wpływają na efektywność ekonomiczną szkół? Od czego zależy wzrost kosztów jednostkowych: od rosnących wynagrodzeń nauczycieli czy od coraz mniej racjonalnej sieci szkół i oddziałów?
- Jak na podstawie dotychczasowych zmian można prognozować ewolucję lokalnego systemu szkolnego w przyszłości?
- Czy ewolucja lokalnego systemu szkolnego jest podobna, czy może odwrotna od ewolucji systemu krajowego? Pod jakimi względami lokalny system szkolny staje się bardziej podobny, a pod jakimi mniej podobny do innych JST?

Nie ma w Polsce lokalnego systemu szkolnego, który nie podlegałby zmianom z roku na rok. Jest wiele źródeł tych zmian. Niektóre są niezależne od decyzji samorządów, na przykład trendy demograficzne, w tym migracje, zmieniające się preferencje uczniów i rodziców, zmiany wprowadzane do systemu prawnego i systemu finansowania oświaty przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, w tym centralnie ustalane wynagrodzenia nauczycieli. Na ewolucję lokalnych systemów mają też wpływ decyzje samorządów, w tym przyjęcie lokalnej

strategii oświatowej, wdrażanie przez organ prowadzący nowych programów, a także coroczne decyzje samorządu dotyczące arkusza organizacyjnego i poziomu zatrudnienia.

Te nieuniknione zmiany mogą mieć dwojaki charakter. Czasem są to fluktuacje, z powodu których wartości poszczególnych wskaźników raz rosną, raz się zmniejszają, bez wpływu na długoterminowe funkcjonowanie szkół. Czasem jednak następujące w kolejnych latach zmiany mają stale ten sam kierunek, co oznacza trwały, systematyczny trend. Najważniejszym przykładem takiego trendu jest postępujący niż demograficzny. Z roku na rok liczba uczniów się zmniejsza, i chociaż każdorazowa zmiana jest niewielka, skumulowany efekt jest bardzo duży. Zmiany systematyczne wynikają zwykle z czynników, którym trudno się przeciwstawić, a ich analiza pozwala przewidzieć, co zajdzie w kolejnych latach szkolnych. Warto dodać, że ogólnokrajowe zjawisko niżu demograficznego ma swoje lokalne anomalie, to znaczy istnieją gminy i powiaty, na ogół położone wokół wielkich miast, w których następuje wzrost liczby mieszkańców z tytułu migracji. Obecnie do przedszkoli i pierwszych klas szkoły podstawowej zaczynają wchodzić dzieci z wyżu demograficznego i możemy się spodziewać kolejnego, wieloletniego trendu zmian. Jedyny sposób, aby odróżnić fluktuacje od systematycznego trendu, to analiza zjawiska w ujęciu wieloletnim.

Podobnie jak w przypadku wewnętrznej i porównawczej diagnozy lokalnych systemów szkolnych, pierwszym krokiem jest identyfikacja trendów. Spośród wielu dostępnych wskaźników należy wyróżnić te, których zmiany z roku na rok są systematyczne i stale w tę samą stronę. Szczególnie ważne dla samorządu są zmiany, które wpływają na koszty prowadzenia szkół. Dotyczy to zwłaszcza wskaźników efektywności (na przykład rozmiaru oddziału klasowego) lub wskaźników finansowych (na przykład średnie wydatki w przeliczeniu na oddział). Skumulowany rezultat corocznych zmian, jeżeli zachodzą one zawsze w tę samą stronę, może być zagrożeniem dla budżetu gminy bądź powiatu albo, przeciwnie, stanowić dowód przezornego zarządzania oświatą.

Ważnym zadaniem diagnostycznym jest monitorowanie redukcji liczby nauczycieli w związku ze zmniejszaniem się liczby uczniów. Jak wiadomo, subwencja oświatowa naliczana jest zgodnie z liczbą uczniów, ale uczeń nie jest nośnikiem kosztów - jest nim nauczyciel. Utrzymująca się sytuacja, w której liczba nauczycieli spada znacznie wolniej niż liczba uczniów, jest więc niebezpieczna dla efektywności szkół. Samorządy powinny analizować zmiany wskaźników obrazujących personel zatrudniony w szkołach, takich jak liczba tablicowych etatów nauczycielskich w przeliczeniu na jeden oddział i liczba nauczycieli wsparcia (nietablicowych) w przeliczeniu na jeden oddział. Zmiany tych wskaźników z roku na rok mogą pokazać, czy średnia liczba uczniów w przeliczeniu na jednego nauczyciela zmniejsza się dlatego, że spada średnia wielkość oddziału szkolnego, czy też również z powodu innego wykorzystania kadry nauczycielskiej w szkołach.

Drugim krokiem diagnozy jest określenie przyczyn zidentyfikowanych systematycznych trendów. Wymaga to spojrzenia na wiele wskaźników jednocześnie. Na przykład spadek średniej liczby uczniów w oddziale jest przede wszystkim rezultatem corocznych decyzji podejmowanych przy naborze do

kolejnych klas pierwszych szkół danego typu. Jednak w pewnych warunkach, na przykład w szkołach jednociągowych, jest on nieunikniony, jeżeli gmina nie podejmuje trudnych decyzji (konsolidacji sieci). Wzrost udziału uczniów w szkołach jednociągowych wśród ogółu uczniów szkół danego typu prowadzonych przez gminę pokazuje na coraz większą „sztywność" lokalnego systemu szkolnego.

Trzecim krokiem jest próba tworzenia prognoz. Nawet prognozy krótkoterminowe, na najbliższe dwa lub trzy lata szkolne, dają samorządowi wiele informacji do przemyślenia. Prognozy mają również wartość edukacyjną i mobilizującą, gdyż pozwalają przedstawić decydentom i samym szkołom możliwe efekty podejmowanych decyzji zarządczych bądź niepodejmowania tych decyzji. Dotyczy to przede wszystkim decyzji o konsolidacji sieci szkolnej, o wprowadzeniu programu naprawczego w jakiejś szkole, o zmianie organizacji dowożenia uczniów do szkół itp.

5. Podsumowanie

W poprzednich rozdziałach oddzielnie omówiliśmy wewnętrzną, porównawczą i dynamiczną diagnozę lokalnych systemów szkolnych, kładąc nacisk na odmienne cele i odmienne instrumenty każdego typu diagnozy. Jednak jest jasne, że są to tylko różne aspekty jednego procesu diagnostycznego, wyróżnione ze względów metodycznych, ale w praktyce zawsze współistniejące. Nie można na przykład uniknąć podejścia ewolucyjnego przy porównywaniu pomiędzy sobą konkretnych szkół albo przy porównywaniu danego systemu szkolnego ze średnią krajową. W każdym przypadku ważne jest nie tylko, czy wychwycone różnice są znaczące, ale także, czy one się zmniejszają, czy rosną. Na przykład, nawet niezbyt duże różnice pomiędzy szkołami, jeżeli z roku na rok narastają, mogą doprowadzić do sytuacji bardzo niekorzystnej.

Wskaźniki oświatowe są dobrym narzędziem do identyfikowania sytuacji problematycznych bądź do monitorowania rezultatów wdrażanych strategii. Najważniejsze w procesie diagnostycznym są te wskaźniki, których wartości dla danego gminnego bądź powiatowego systemu szkolnego istotnie się różnią od średnich ogólnokrajowych, bądź od średnich na którymś z omówionych wyżej poziomów agregacji (diagnoza porównawcza). Tylko te wskaźniki bowiem pozwalają uchwycić lokalną specyfikę. Jednak po ich określeniu niezbędne jest porównanie ich wartości dla konkretnych szkół danego typu, aby się upewnić, czy zauważona specyfika dotyczy jednej, wybranych czy wszystkich szkół (diagnoza porównawcza). Kolejnym krokiem powinna być analiza zmian tych odróżniających się wskaźników, zwłaszcza na tle ewolucji średnich krajowych (diagnoza dynamiczna). Tak więc trzy typy diagnozy stanowią *de facto* różne fazy bądź elementy jednego procesu badawczego.

Jednak trzeba pamiętać, że same wskaźniki nie wystarczają do pełnej diagnozy. Są one przede wszystkim pierwszą wskazówką, rodzajem światełka ostrzegawczego. Aby móc w pełni zdiagnozować występujące problemy, trzeba wykorzystać także informacje z konkretnych szkół i placówek, niedostępne w postaci danych statystycznych i budżetowych. Właściwą drogą są dyskusje z dyrektorami szkół, a więc osobami najlepiej rozumiejącymi sytuacje w szkołach.

Oświata jest procesem społecznym, zaś analiza lokalnych systemów szkolnych powinna się odbywać w ramach dialogu społecznego. Diagnoza nie może się przerodzić w wewnętrzne śledztwo prowadzone przez wydział oświaty bądź przez zewnętrznych ekspertów. Jest to ważne zwłaszcza jeżeli samorząd planuje wykorzystać wyniki diagnozy do podejmowania decyzji zarządczych. Z tego samego powodu wyniki diagnozy i analiz powinny być udostępnione publicznie w przygotowanych dokumentach.

Diagnoza lokalnego systemu szkolnego może być punktem wyjścia do przygotowania, publicznego omówienia i wdrożenia decyzji zarządczych dotyczących sieci szkolnej i finansowania szkół. Czasem mogą to być decyzje jednostkowe, na przykład kiedy analiza pokazuje, że jakaś szkoła jest względnie niedofinansowana albo zatrudnia istotnie mniej pedagogów i psychologów niż analogiczne szkoły prowadzone przez gminę lub powiat, albo mniej niż wskazują oświatowe wskaźniki odniesienia. Jednak diagnoza może też wskazać na konieczność podjęcia trudniejszych, bardziej długoterminowych decyzji, na przykład dotyczących sieci szkolnej. Wówczas właściwym podejściem może się okazać przygotowanie lokalnej strategii oświatowej, w której zostanie zawarta pewna wizja przyszłości i drogi jej osiągnięcia[10].

Bibliografia:

1. Dolata R., *Edukacyjna wartość dodana jako metoda oceny efektywności nauczania na podstawie wyników egzaminów zewnętrznych*, CKE, Warszawa 2007.
2. Herbst M., *Wykorzystanie wskaźników w Informacjach oświatowych* [w:] Herczyński J. (red.), *Informacje oświatowe*, tom 5 Biblioteczki Oświaty Samorządowej, ICM, Warszawa 2012.
3. Herczyński J., *Wskaźniki oświatowe*, tom 6 Biblioteczki Oświaty Samorządowej, ICM, Warszawa 2012.
4. Herczyński J., Stożek E., Borek A., *Ocena potrzeb szkoły na podstawie osiągnięć uczniów oraz wyników ewaluacji zewnętrznej* [w:] Herbst M. (red.), *Finansowanie oświaty*, tom 3 Biblioteczki Oświaty Samorządowej, ICM, Warszawa 2012.
5. Levitas A., *Strategie oświatowe*, tom 1 Biblioteczki Oświaty Samorządowej, ICM, Warszawa 2012.
6. Piotrowski M., *Pomiar dydaktyczny i polityka projakościowa gminy w obszarze oświaty* [w:] Herbst M. (red.), *Decentralizacja oświaty*, tom 7 Biblioteczki Oświaty Samorządowej, ICM, Warszawa 2012.
7. Stożek E., *Wykorzystanie trzyletnich wskaźników egzaminacyjnych do zarządzania lokalną oświatą* [w:] *Jakość oświaty jako efekt zarządzania strategicznego. Materiały szkoleniowe dla przedstawicieli JST*, ORE, Warszawa 2012.
8. Szmigel K., *Wykorzystanie edukacyjnej wartości dodanej w lokalnej polityce oświatowej*, XIV Konferencja Diagnostyki Edukacyjnej, Opole 2008.

[10] Por. A. Levitas, *Strategie oświatowe*, tom 1 Biblioteczki Oświaty Samorządowej, ICM, Warszawa 2012.